

# **LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA GÉNESIS DEL CONSTITUCIONALISMO DOMINICANO.**

por Lic. Cristóbal Rodríguez Gómez

Sumario: 1. Introducción. 2. Gobierno y grupos de interés en los trabajos del constituyente 3. Los derechos como peligro y como amenaza. 4. La nueva inversión de la lógica. 5. El catálogo de derechos del manifiesto del 16 de Enero

## **1- Introducción**

La evolución de los derechos fundamentales en la tradición constitucional dominicana no se puede ver al margen de la concepción que sobre los mismos prevalecía en el país en el momento de formación de su primera experiencia constitucional. Para una aproximación a dicha concepción voy a proponer un breve análisis del pensamiento que en ese aspecto predominaba en las elites políticas bajo cuyo influjo actuaron los hacedores de la constitución. Del mismo nos dan cuenta los documentos constitucionales más representativos de aquel momento histórico.

Un primer dato que llama la atención sobre la reflexión que nos ocupa radica en el hecho de que para los grupos políticos dominantes de aquella época, la idea de constitución resultó de una total inversión de la lógica que había inspirado los procesos de lo que luego se conocería como el constitucionalismo liberal propio del Estado de derecho surgido de las revoluciones burguesas de finales del S. XVIII. Un supuesto básico de las doctrinas liberales de la época consistía en colocar en el centro mismo de la idea de constitución los postulados ya por entonces universales de los derechos del hombre y del ciudadano, y el consecuente principio de la separación de poderes que tendía a garantizarlos (1).

## **2- Gobierno y grupos de interés en los trabajos del constituyente**

En nuestro país, el objetivo central, lo que verdaderamente interesaba tras la proclamación de la independencia en febrero de 1844, era la articulación de un gobierno acorde con los intereses políticos y económicos de los sectores que terminaron imponiendo su lógica en el proceso de creación constitucional. Es decir, pese a las estipulaciones formales que al final quedarían plasmadas en la constitución de San Cristóbal, en la concepción de los actores principales de aquel proceso no estaba presente la idea una constitución bajo cuyo imperio se desarrollara toda la actividad de los órganos políticos por ella configurados, sino el imperativo de organizar un gobierno a cuyos intereses y necesidades debía adecuarse cualquier iniciativa constitucional y por ende, cualquier concepción de los derechos.

Así, en el artículo uno, Capítulo dos del Decreto número 114 del 24 de julio de 1844, mediante el cual la Junta Central Gubernativa convoca a la elección del Congreso Constituyente, establece como tarea central de los diputados que resultaran electos, la "elección de un gobierno definitivo(2)" conforme los intereses "que mejor convengan".

Si se considera el hecho de que, desde las negociaciones y acuerdos políticos que hicieron posible el Manifiesto del 16 de Enero (3), la presencia de los sectores políticamente más conservadores y económicamente más influyentes se había convertido en determinante para la toma de cualquier decisión de trascendencia en el

proceso entonces en gestación - nótese que el mismo está suscrito, entre otros, por Tomás Bobadilla (4), Domingo de la Rocha, José María Caminero, Carlos Moreno, Julián Alfau, Juan Ruiz, etc (5) - se comprenderá entonces el interés de dichos grupos por garantizar, ante todo, que los resultados de la acción política estuvieran orientados a la salvaguarda de sus intereses grupales.

La principal evidencia del protagonismo alcanzado por estos grupos, se pone de manifiesto en la conformación de la Junta Central Gubernativa: de los once miembros que la integraban, sólo cuatro eran trinitarios: Sánchez, Mella, Valverde y Pujols. Su capacidad de imposición era tan arrolladora que nada menos que el ingreso posterior de Juan Pablo Duarte (líder indiscutido de los trinitarios) queda condicionado a la sustitución de Ramón Matías Mella. De igual modo, el posterior ingreso de miembros de otros territorios del país estará determinado por la procedencia, tanto de clase como de opción política de los nuevos aspirantes a integrar la Junta.(6)

Es ese panorama de desigual correlación de fuerzas en provecho de los sectores más retardatarios del país político, y tras cuya sombra se ponen de manifiesto perspectivas sustancialmente distintas en el terreno de las ideas y los principios que habían de orientar los objetivos de la causa independentista, el que sirve de telón de fondo a la elección instalación, instalación y trabajos del Congreso Constituyente.

### 3- Los derechos como peligro y como amenaza

Apenas a dos días de haber sido instalado, en la sesión del 26 de septiembre de 1844, se pone de manifiesto la concepción que los grupos en el poder tenían respecto del tema de los derechos. En dicha sesión, hablando de la razón de ser del gobierno, Tomás Bobadilla expresa: "el gobierno, que de acuerdo con los intereses de la sociedad, debe formar el interés común (...) que del peligro de las libertades particulares debe formar las libertades públicas."(7) (cursivas de crg)

Es decir, el gobierno cuya elección definitiva debía constituir el propósito central del Congreso Constituyente, estaba llamado a "formar el interés común" teniendo en consideración la permanente amenaza que para él constituye el ejercicio de las "libertades particulares". La tarea constituyente, conforme la fórmula del tribuno, no debía estar entonces orientada por el supuesto del constitucionalismo liberal según el cual los derechos y libertades de los ciudadanos habían de erigirse en frenos efectivos al ejercicio del poder, sino hacia el objetivo de garantizar una forma de organización y funcionamiento del poder que le permitiera, siempre y en todo momento, controlar que el ejercicio de la libertad no estuviera con conflicto con el interés del gobierno como detentador del poder.

En otras palabras, la declaración de derechos no se concibe como un límite impuesto por el constituyente para frenar las arbitrariedades a las que tiende el poder, sino que el poder debía estructurarse de manera tal que pudiera ejercer a su antojo las limitaciones que entendiera de lugar al ejercicio de los derechos. El peligro para la convivencia social no podía provenir del poder ni de los organismos en que este se encuentra estructurado, como tontamente habían supuesto los teóricos de la filosofía política y la tradición jurídica ilustrada. Ese peligro se mantenía latente como consecuencia del ejercicio de los derechos y libertades individuales, siendo una tarea cardinal del poder proveerse siempre de los mecanismos para conjurar esa amenaza.

En esa lógica de pensamiento, el ejercicio de los derechos individuales se torna especialmente peligroso, en una sociedad que ha alcanzado su independencia política por la puerta trasera de la historia, sin haber sido lo suficientemente educada en los refinados modales necesarios a una convivencia social civilizada. Así, nada menos que en el informe de la Comisión encargada de redactar el proyecto de constitución, se concluye que, una de las dificultades y limitaciones de mayor envergadura para constituir el Estado dominicano, residía en el hecho de que el mismo había alcanzado la independencia política sin haber recibido "por medio de la educación, aquel grado de madurez que se requiere para que el beneficio de la libertad no se convirtiera en peligrosa licencia."<sup>(8)</sup>(cursiva de crg)

En otras palabras, el pueblo dominicano, portador de una ignorancia secular, se encuentra sorprendido por un proceso de independencia política que había sido conducido por las elites esclarecidas, y que alcanza su consumación cuando él todavía se haya sumido esa "culpable minoría de edad " que sólo una adecuada educación puede conjurar. La consecuencia que de ese hecho extraen los redactores del informe es que la concesión de determinados ámbitos de libertad en medio de tanta ignorancia comportaba el riesgo de que el disfrute de los mismos degenerase en peligrosa licencia y, por tanto, en amenaza para la convivencia social. La respuesta no consiste, sin embargo, en crear las condiciones para revertir ese estado de "culpable minoría de edad"<sup>(9)</sup>, sino en imponer las restricciones de lugar para evitar el peligro que en medio de ella comporta un clima de derechos y libertades.

#### 4- La nueva inversión de la lógica

Sin embargo, paradoja de paradojas, el peligro de que, la libertad que supone el ejercicio individual de los derechos pudiera convertirse en "peligrosa licencia", no iba a impedir que la Comisión redactora se lisonjeara de no haber omitido nada "de cuanto baste a asegurar en los gobiernos democráticos el goce de las libertades; de modo que libres sin licencia, y sujetos sin opresión al sólo yugo de la ley, todos los asociados puedan concurrir al bien común."<sup>(10)</sup> (cursivas de crg)

No es la observación del respeto a los derechos y las libertades lo que debía erigirse en límite a la potestad legislativa del cuerpo representativo. Una vez más la fórmula es invertida y es la ley, la infalible obra de la rama legislativa del gobierno en la que se expresa la voluntad general, la que se convierte en límite definitivo al ejercicio de los derechos. Conforme esa lógica, es el legislador el que fija y establece tanto el alcance como el límite de los derechos y su ejercicio. El recurso a la ley es la manera con que habría de impedirse que la libertad pudiera degenerar en "peligrosa licencia".

El principio de soberanía parlamentaria, que se encuentra a la base del supuesto del imperio de la ley, y que la Comisión traduce como ese estar sujeto al "sólo yugo de la ley", cobra tempranamente en nuestra tradición constitucional un sitial preponderante. Así, la constitución es norma suprema, pero esa supremacía pertenece al orden de lo estrictamente político. Los derechos en ella consagrados, más correctamente hablando, reconocidos como anteriores y superiores a la existencia misma del Estado<sup>(11)</sup> - y cuya fundamentación más acabada se encuentra en las teorías del derecho natural racional - son determinados, en términos de su contenido y alcance, por la voluntad del legislador.

¿De dónde proviene esa concepción y cuáles son las implicaciones que la misma tiene para la efectividad de los derechos fundamentales desde el punto de vista jurídico? Para el profesor Francisco Rubio Llorente, es en los países de la Europa continental, países del civil law, donde la estructura del derecho descansó siempre en la supremacía absoluta de la ley:

"Ciertamente, las constituciones dignas de este nombre consagraron ya desde 1789 unos derechos fundamentales que con esa denominación u otra [...] aseguraban a los ciudadanos determinados ámbitos de libertad que, el legislador debía proteger, tanto indirectamente, tomándolos en cuenta al establecer normas, [...] que regulan las relaciones de los individuos entre sí, como, sobre todo, directamente, ofreciéndoles medios eficaces para resistir (en último caso acudiendo al juez) todas las actuaciones de la administración que no estuviesen autorizadas por la ley. Existen los derechos y el legislador estaba obligado a respetarlos y protegerlos, pero su obligación era sólo obligación política. No existía instrumento jurídico alguno para exigirla, ni los derechos consagrados por la constitución tenían otro contenido que aquel que el legislador efectivamente les atribuía, pues los derechos de los ciudadanos nacían sólo de la ley."(12)

Esta concepción, cuya incorporación en nuestro medio deriva, sin lugar a dudas, de la cercanía política y espiritual de nuestros intelectuales de entonces con el pensamiento jurídico y político derivado de la Revolución Francesa, contiene la base explicativa de la negativa a la implementación, efectiva y sin cortapisas, de la práctica de los derechos y las libertades en la República Dominicana.

##### 5- El catálogo de derechos del manifiesto del 16 de Enero

No obstante, desde la señalada perspectiva política, un interesante catálogo de derechos pasa a formar parte, desde el primer momento constitucional dominicano, de los textos y discursos más importantes que lo informan. Así tenemos que uno de los aspectos centrales del Manifiesto del 16 de Enero y que mayor cantidad de comentarios había de generar por parte de los comentaristas, es aquel en que se describen, como parte de los objetivos principales de la construcción del Estado, la lista de derechos de que habían de ser portadores los ciudadanos:

"La libertad de los individuos, aboliendo para siempre la esclavitud; la igualdad de derechos civiles y políticos, sin atender a las distinciones de origen ni de nacimiento; las propiedades serán inviolables y sagradas; la religión Católica, Apostólica y Romana será protegida en todo su esplendor como la del Estado, pero ninguno será perseguido ni castigado por sus opiniones religiosas; la libertad de imprenta será protegida; la responsabilidad de los funcionarios públicos será asegurada; no habrá confiscaciones de bienes por crímenes ni delitos; la intrusión pública será promovida y protegida a expensas del Estado; se reducirán los derechos a lo mínimo posible..."(13)

La lectura más superficial del texto transcrito lleva a reparar en la construcción problemática utilizada para la formulación del tema de la libertad. La libertad está consignada como un derecho, no como un principio general de acción<sup>(14)</sup> en cuyo ámbito le está vedada toda injustificada y arbitraria interferencia al poder público. Y como derecho es definido en relación con la institución de la esclavitud, de la cual aquella se presenta como antítesis.

Ha de llamar la atención además el hecho de que, pese a que se hace la salvedad en el sentido de que no se perseguirá a nadie por motivo de sus creencias religiosas, ya aquí nos encontramos con una decidida opción por la creación de un estado confesional basado en el dogma del catolicismo. Vale señalar que en este aspecto la concepción constitucional en el país se encuentra más cerca de la Constitución gaditana de 1812, que de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, o de la constitución francesa de 1791 <sup>(15)</sup>.

Finalmente, llama la atención la última parte del fragmento citado: "se reducirán los derechos a lo mínimo posible." Parece incoherente y sin sentido suponer que inmediatamente después de haber detallado tan amplio catálogo de derechos, los autores del Manifiesto hayan querido disponer la reducción de los mismos. En el supuesto de que así hubiera sido, era de esperar que dicha reducción había de operar para determinadas situaciones de excepción, cosa que no se pone de manifiesto de manera expresa en el texto.

En una transcripción que de este fragmento del Manifiesto hace el historiador del derecho dominicano Wenceslao Vega, al llegar al aspecto comentado transcribe "reducción de impuesto" en lugar de "reducción de derechos". Esto así porque este autor interpreta que a lo que se refiere la disposición en cuestión es efectivamente al interés por parte de los autores del manifiesto de bajar las cargas impositivas de los ciudadanos <sup>(16)</sup>. Esta interpretación pareciera lógica si la asociamos al hecho de que uno de los elementos que integran el memorial de agravios en que los autores fundaban su decisión de separar el país del gobierno haitiano se refiere justamente al aumento en los impuestos. Así:

"En nada ha variado nuestra condición: los mismos ultrajes, los mismos tratamientos de la administración anterior, los mismos o mayores impuestos..."<sup>(17)</sup>

No obstante, cuando se toman en consideración las ideas arriba expuestas sobre el universo conceptual de los grupos políticos dominantes en el proceso de producción de nuestra primera experiencia constitucional, nos encontramos con buenos motivos para sugerir la hipótesis de que la disposición de limitar políticamente el ejercicio de los derechos en función del establecimiento de un cierto orden que garantizara la instauración sin mayores inconvenientes de sus intereses políticos y económicos era parte si idea de constitución. Las implicaciones que en la posterior concepción y práctica de los derechos fundamentales ha tenido esta idea de limitación de los derechos en el constitucionalismo dominicano será abordada en una próxima entrega.

## NOTAS:

1. Basta recordar el archiconocido principio del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 sobre la necesidad de garantía de los derechos del hombre y la separación de poderes como condición para la existencia de una constitución.
2. Decreto de la Junta Central gubernativa Convocando los Pueblos para la Elección de los Diputados al Congreso Constituyente, del 24 de julio de 1844. En Emilio Rodríguez Demorizi, *La constitución de San Cristóbal*. Editora del Caribe, Santo Domingo, 1980, p. 123
3. Es por lo general considerado como uno de los documentos políticos mas representativos de todo el proceso de independencia nacional. En él se trazan las líneas generales de lo que luego sería nuestra primera constitución.
4. Si se considera que la mayoría de los autores coincide en el hecho de que la redacción del Manifiesto es obra de Bobadilla, y se considera el papel preponderante jugado por este abogado como conspicuo representante de la causa conservadora, entonces parecen no quedar resquicios a la duda en el sentido de que esos grupos pasaron muy temprano a protagonizar el proceso.
5. Cfr. al respecto Julio Genaro Campillo Pérez. *Constitución política y reformas constitucionales. 1492-1844*. Vol. 0. Ediciones ONAP, 1995, p. 398.
6. Cfr. Idem, pp. 404-5
7. Discurso pronunciado por Tomás Bobadilla en la sesión correspondiente al día 26 de septiembre de 1844 del Congreso Constituyente. En Emilio Rodríguez Demorizi, *Op. Cit.* p. 136.
8. Informe de la comisión redactora del proyecto de constitución. En Emilio Rodríguez Demorizi, op. cit. p. 154.
9. Immanuel Kant. Respuesta a la pregunta ¿Qué es la ilustración? en *En defensa de la Ilustración.* Alba Editorial, Barcelona, 1999, p. 63.
10. Informe de la Comisión..., en op. cit. p. 156
11. Analizando la teoría liberal de los derechos fundamentales, Ersnt Wolfgang Föckenförde llama la atención sobre el carácter pre-estatal, no presocial, de la esfera de libertad del individuo. "Esto significa que la competencia del Estado frente a esta esfera de liberta está limitada por principio..." (Vid. Böckenförde. *Escritos de derechos fundamentales*. Nomos, Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993, p. 48.
12. Francisco Rubio Llorente. *Constitución y derechos fundamentales*. En *La forma del poder*. Estudios sobre la constitución. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 599
13. Manifestación de los pueblos de la parte este de la isla antes española o de Santo Domingo, sobre las causas de su separación de la República de Haytí. En Emilio Rodríguez Demorizi, op. cit. p. 450. Para una interesante reflexión sobre las nociones de independencia y separación a la luz de la independencia efímera y de los acontecimientos de 1844, cfr. Wenceslao Vega. *Los documentos básicos...*, especialmente pp. 204.
14. Es decir, el ejercicio de los derechos subjetivos está amparado por un principio general de libertad de acción de los sujetos portadores de esos derechos cuyo único límite se encuentra en el respeto a iguales libertades de acción para el resto de los miembros de la comunidad jurídica. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 4 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en los siguientes términos: "La libertad consiste en poder hacer todo lo que no cause

perjuicio a otro. Así, el ejercicio de los derechos naturales de un hombre no tiene otros límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el disfrute de los mismos derechos..." De ese mismo principio parte Kant en su formulación del "principio general del derecho, conforme al cual es legítima, o conforme a derecho, toda acción que pueda hacerse compatible con, o conforme a cuya máxima la libertad y el arbitrio de cada uno pueda hacerse compatible con, la libertad de todos los demás conforme a una ley universal. Cfr. Immanuel Kant. La metafísica de las costumbres. Tecnos, Madrid, 1994, esp. p. 39. Más recientemente en el tiempo, John Rawls se remonta a este principio en la formulación de su primer principio de justicia: "Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás." John Rawls, Teoría de la Justicia. Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1995, p. 67.

15. El artículo 12 de la constitución de Cádiz establece que "La Religión de la Nación española es y será perpetuamente la Católica, apostólica y romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra." La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, en op. cit. p. 200. La formulación contenida en el Manifiesto sobre la Religión pasará a ser, con alguna variable, el artículo 38 de nuestro primer texto constitucional: "La Religión Católica, Apostólica y Romana es la Religión del Estado; sus ministros, en cuanto al ejercicio del ministerio eclesiástico dependen solamente de los prelados canónicos instituidos." Ver Constitución dominicana de 1844, en Manuel Arturo Peña Batlle: Constitución política y reformas constitucionales. Vol. I, p. 14

16. Wenceslao Vega. Los documentos..., p. 102. Aunque el autor no especifica en ningún momento en el texto señalado que esta sea su interpretación, en conversación sostenida con él me confirmó que esa es, a su juicio, la correcta lectura que hay que hacer del párrafo del manifiesto. Lo que no puede entenderse desde el punto de vista del rigor investigativo es el hecho de que en su transcripción del documento, el Dr. Vega haya operado una alteración del sentido literal de una parte tan sujeta a polémica del mismo.

17. Idem. p. 103